

Überwachung durch Nachrichtendienste: Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der Europäischen Union – Teil II

Zusammenfassung

Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet allen Personen in der Europäischen Union (EU) das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, während Artikel 8 das Recht auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten garantiert. Demnach dürfen diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke verarbeitet werden. Außerdem hat jede Person das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. Ferner wird festgelegt, dass die Einhaltung dieser Vorschriften von einer unabhängigen Stelle überwacht wird. Artikel 47 sichert das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in einem fairen und öffentlichen Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist.

Nachrichtendienste spielen eine entscheidende Rolle beim Schutz der nationalen Sicherheit und bei der Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Durch die wachsenden Bedrohungen, die Terrorismus, Cyber-Angriffe und organisiertes Verbrechen für die EU darstellen, ist die Arbeit der Nachrichtendienste zunehmend dringlich, vielschichtig und international geworden.

Digitale Überwachungsmethoden stellen wichtige Hilfsmittel für die Arbeit der Nachrichtendienste dar und reichen vom Abhören von Kommunikation und Metadaten bis hin zum Datenbank-Mining. Diese Tätigkeiten können jedoch auch in verschiedene Grundrechte eingreifen, insbesondere in die Achtung der Privatsphäre und den Datenschutz.

„[J]edweder Eingriff ist gemäß Artikel 8 Absatz 2 nur dann gerechtfertigt, wenn er in Übereinstimmung mit dem Gesetz erfolgt, eine oder mehrere der in Artikel 8 Absatz 2 dargelegten rechtmäßigen Zielsetzungen verfolgt und in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich ist, um jedwede dieser Zielsetzungen zu erreichen [...]“
(EGMR, *Roman Zakharov gegen Russland* [GK], Nr. 47143/06, 4. Dezember 2015, Rn. 227)

Nach den Snowden-Enthüllungen nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es unter anderem die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) dazu aufforderte, eine „eingehende Untersuchung“ zum Schutz der Grundrechte im Zusammenhang mit Überwachung durchzuführen und dabei insbesondere auf die gerichtlichen Rechtsbehelfe einzugehen. Als Reaktion darauf veröffentlichte die FRA 2015 ihren Bericht „Überwachung durch Nachrichtendienste: Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der EU – Teil I: Die Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten“.

Seit 2015 ist viel geschehen, darunter massive Terroranschläge, Migrationsdruck im gesamten Mittelmeerraum, der Anlass zur Aussetzung der Freizügigkeitsvereinbarungen des Schengen-Raums gab, sowie eine zunehmende Flut an Cyber-Angriffen. Die neuen Bedrohungen und die neue Technologie waren Auslöser für umfangreiche Reformen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften zur Erweiterung der behördlichen Befugnisse zur Informationsgewinnung eingeführt und dabei den Geltungsbereich ihrer bestehenden Gesetze so ausgedehnt, dass ihre Nachrichtendienste verstärkt im digitalen Raum tätig sein können. Korrespondierend wurden die Kontrolle von Nachrichtendiensten und andere rechtsstaatliche Schutzmechanismen verstärkt.

Der zweite FRA-Bericht zum Grundrechtsschutz und zu Rechtsbehelfen hinsichtlich von Überwachungstätigkeiten wurde in englischer Sprache unter dem Titel „*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Volume II: Aktualisierter Rechtsrahmen und Expertenmeinungen*“ *field perspectives and legal update*“ veröffentlicht (siehe „Weitere Informationen“). Dieser Bericht präsentiert eine aktualisierte Analyse des

Rechtsrahmens in der EU und wird ergänzt durch Einblicke von Expertinnen und Experten, die vor Ort interviewt wurden. Gemeinsam bilden beide Berichte die Antwort der FRA auf die Aufforderung des Europäischen Parlaments, die Auswirkungen der Überwachung auf die Grundrechte zu untersuchen. Die vorliegende Zusammenfassung präsentiert die wichtigsten Ergebnisse des zweiten Berichts.

Überwachungsmaßnahmen: Aktualisierter Rechtsrahmen und Expertenmeinungen

Der zweite Teil der FRA-Studie überprüft die Rechtsregime, die die Arbeit der Nachrichtendienste in den 28 Mitgliedstaaten der EU regulieren, untersucht anwendbare Kontrollmechanismen und wirft einen Blick auf die Rechtsbehelfe, die Personen zur Verfügung stehen, die vermuten, dass ihre Rechte verletzt wurden.

Rechtsrahmen für Nachrichtendienste

Seit 2015 sind neue Bedrohungen und neue Technologien der Auslöser für umfangreiche Reformen in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Insbesondere Frankreich, Deutschland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Finnland befinden sich inmitten einer übergreifenden Reform.

„Die [neue] Gesetzgebung ist insofern positiv, als sie bislang Unausgesprochenes explizit beim Namen nennt.“
(Rechtsanwalt bzw. Rechtsanwältin)

Diese Reformen der nachrichtendienstlichen Rechtsvorschriften haben zu einer größeren Transparenz

geführt. Gleichwohl bleiben die Rechtsrahmen zur Regelung der Arbeit der Nachrichtendienste in den 28 EU-Mitgliedstaaten extrem verschieden und komplex. Die internationalen Menschenrechtsnormen erfordern die Festsetzung des Auftrags und der Befugnisse der Nachrichtendienste im Rahmen eindeutiger, vorhersehbarer und zugänglicher Rechtsvorschriften. Expertinnen und Experten äußerten jedoch Bedenken über einen anhaltenden Mangel an Klarheit, der als Hauptursache für die Rechtsunsicherheit gilt.

„Die Kultur der Nachrichtendienste ist von Geheimhaltung geprägt, wohingegen die gegenwärtige Kultur in der Gesellschaft auf möglichst große Offenheit setzt. Das zentrale Element für das heutige Bestehen der Nachrichtendienste ist Vertrauen. Das gesellschaftliche Vertrauen darauf, dass die Nachrichtendienste zwischen den Grenzen des Gesetzes agieren. Hierzu müssen die Nachrichtendienste transparenter als früher werden.“
(Expertengremium)

„[Das Gesetz] ist bei zahlreichen Tests in Bezug auf Klarheit und Vorhersehbarkeit durchgefallen.“
(Expertengremium)

Datenerhebung und Erfassungsbereich

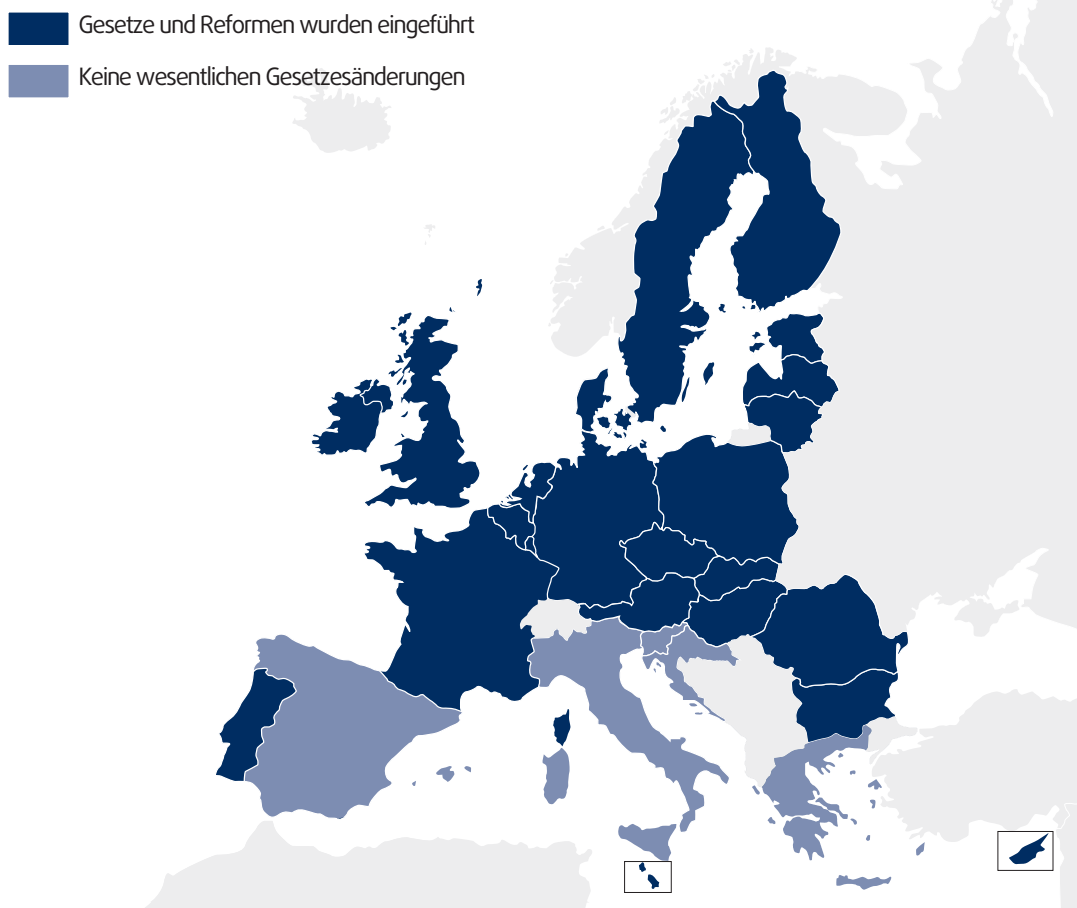
Die zweite Runde der FRA-Studie bietet eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse und baut auf ihrem Bericht aus dem Jahr 2015 auf. Insbesondere:

- aktualisiert sie die rechtlichen Ergebnisse des ersten Berichts und
- analysiert die Ergebnisse aus Feldforschungsgesprächen mit Hauptakteurinnen und -akteuren des Bereichs (aus Expertengremien, Parlamentsausschüssen, Justiz, Datenschutzbehörden, nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie

Organisationen der Zivilgesellschaft, akademischer Welt und Medien).

Die FRA unternahm die Feldforschung 2016 und führte in diesem Rahmen über 70 Interviews in den folgenden sieben EU-Mitgliedstaaten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich. Die Interviews drehten sich um die praktische Umsetzung der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste und um die Frage, ob diese mit den Grundrechten übereinstimmen.

Abbildung 1: Rechtsrahmen für Überwachungsmaßnahmen, die seit Oktober 2015 in den EU-Mitgliedstaaten reformiert wurden



Quelle: FRA, 2017

Anmerkungen zur Terminologie

Allgemeine Überwachung von Kommunikation

Nachrichten können mit technischen Mitteln und in groß angelegter Form erfasst werden. Diese Überwachungstechnik hat verschiedene Bezeichnungen, darunter „Fernmelde- oder elektronische Aufklärung“, „strategische Überwachung“, „Massenermittlungsbefugnisse“, „digitale Massenüberwachung“ und „Datenspeicherung auf verallgemeinerter Basis“. Wenn möglich verwendet die FRA die Terminologie der nationalen Rechtsvorschriften, benutzt jedoch auch den Ausdruck „allgemeine Überwachung von Kommunikation“ als generischen Begriff, der das Gesamtkonzept umfasst.

Gezielte und ungezielte Überwachung

In Abhängigkeit davon, ob ein Ziel vorhanden ist oder nicht, können Überwachungsmaßnahmen in gezielte und ungezielte Überwachung unterteilt werden. „Gezielte Überwachung“ setzt das Vorhandensein eines vorherigen Verdachts gegen eine bestimmte Person oder Organisation voraus. „Ungezielte Überwachung“ beginnt ohne einen vorherigen Verdacht oder ein bestimmtes Ziel.

Nach Maßgabe der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und des EU-Rechts stellt das bloße Vorhandensein einer Gesetzgebung, die Überwachungsmaßnahmen erlaubt, einen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre dar. Die europäischen Gerichte sind ebenfalls der Ansicht, dass die Datenerhebung seitens der Nachrichtendienste einem Eingriff gleichkommt. Um menschenrechtskonform zu sein, muss ein solcher Eingriff gerechtfertigt sein.

Die gezielte Überwachung ist in nahezu allen 28 EU-Mitgliedstaaten relativ detailliert geregelt. Hingegen verfügen gegenwärtig lediglich fünf Mitgliedstaaten über detaillierte Rechtsvorschriften zur allgemeinen Überwachung von Kommunikation. Schutzbestimmungen schränken das Missbrauchspotential ein. Diese wurden in einigen Mitgliedstaaten verstärkt, wenngleich in geringerem Maße in Fällen, in denen sich die Überwachung auf das Ausland konzentriert. Ebenso sind die Schutzmechanismen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste im Allgemeinen schwächer und weniger transparent, was den Bedarf nach einer verstärkten Regelung dieser Zusammenarbeit nahelegt.

Rechenschaftspflicht

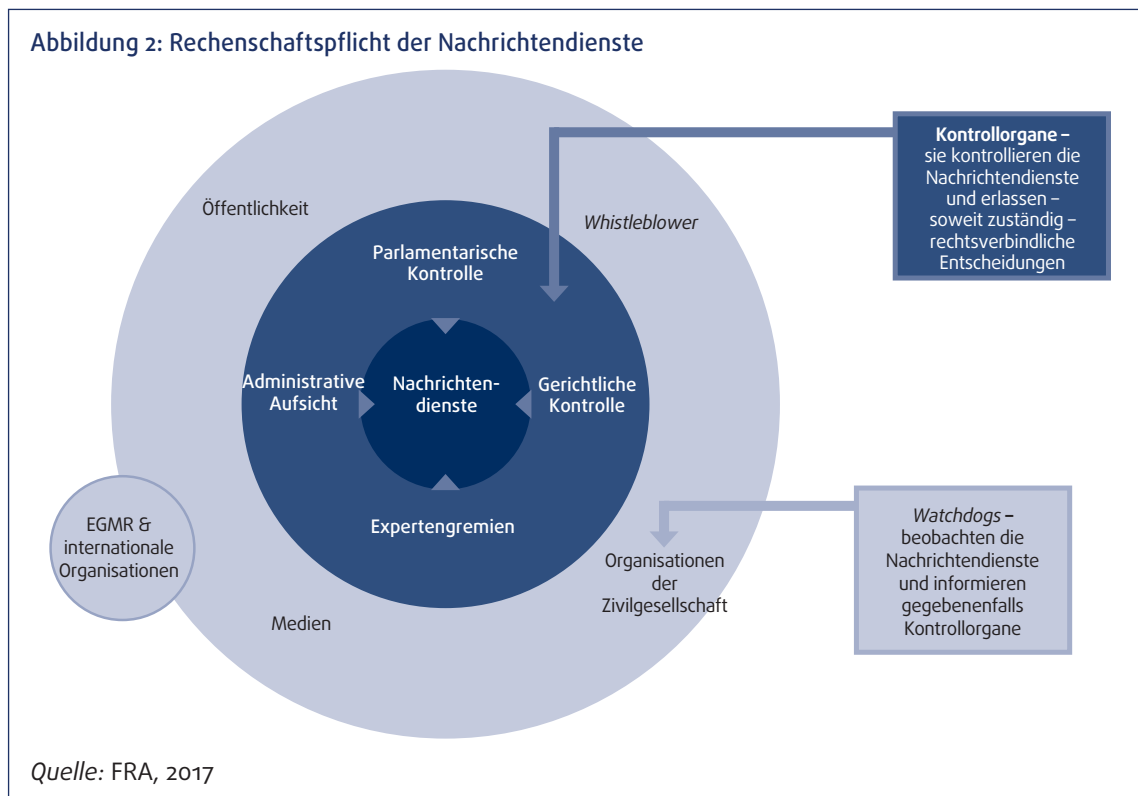
Die Arbeit der Nachrichtendienste wird in allen 28 EU-Mitgliedstaaten von zahlreichen Organen beaufsichtigt. Dazu zählen die Justiz,

Expertengremien, Parlamentsausschüsse und Datenschutzbehörden. In einem von Geheimhaltung beherrschten Bereich ist eine solche Aufsicht von entscheidender Bedeutung: Sie hilft zu gewährleisten, dass die Nachrichtendienste für ihre Tätigkeiten zur Rechenschaft gezogen werden, und fördert die Entwicklung wirksamer interner Schutzmechanismen innerhalb der Nachrichtendienste.

„Aufsicht zeugt nicht von fehlendem Vertrauen, sondern vom Willen zur Aufklärung.“
(Parlamentsausschuss)

Am häufigsten sind die Justiz und Expertengremien an der Kontrolle der Überwachungsmaßnahmen beteiligt. Parlamentarische Fachausschüsse konzentrieren sich im Allgemeinen auf die Bewertung der strategischen Zielsetzungen der Regierung – in 21 Mitgliedstaaten wurden zu diesem Zweck derartige Ausschüsse eingerichtet. In sieben Mitgliedstaaten haben Datenschutzbehörden wesentliche Befugnisse gegenüber den Nachrichtendiensten, doch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten sind ihre Befugnisse entweder begrenzt oder nicht vorhanden, was in erster Linie auf eine im Datenschutzgesetz verankerte Ausnahme für nationale Sicherheitsangelegenheiten zurückzuführen ist.

Nahezu alle Befragten von Kontrollgremien gaben an, dass sie externer Beeinflussung standhalten können, doch einige Rechtsanwältinnen und -anwälte,



Vertreterinnen/Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler zweifelten sowohl ihre Unabhängigkeit als auch ihre Wirksamkeit an. Die befragten Expertinnen und Experten betonten, dass der vollständige Zugriff auf sämtliche einschlägigen Daten und Informationen für eine wirksame Kontrolle ebenso entscheidend ist, wie die Fähigkeit, von einem solchen Zugriff zu profitieren. Da die Kontrollgremien zum Großteil mit Rechtsexpertinnen und -experten besetzt sind, scheitert der Zugriff auf die einschlägigen Daten und Informationen zuweilen im Grunde genommen nur an begrenzten technischen Fähigkeiten bei den Aufsichtstätigkeiten. Die Befragten erkannten, dass diese Faktoren ein Problem darstellen und dass

die sensible Natur der Tätigkeit sie davon abhalten kann, externes Fachwissen in Anspruch zu nehmen.

„Es ist eher schwer, in Bezug auf Dienstleistungen, deren Wirksamkeit von der Geheimhaltung abhängt, von Transparenz zu sprechen.“
(Parlamentsausschuss)

„Das Aufsichtsgremium muss unabhängig und hauptamtlich arbeiten können, es muss sich spezialisieren und sein eigenes Personal auswählen können.“
(Expertengremium)

„Wir benötigen mehr Computerleute.“
(Expertengremium)

Vielversprechende Praktik

Transparenz bei der Kontrolle fördern

Einige EU-Mitgliedstaaten erzielen verbesserte Transparenz unter gleichzeitiger Wahrung der erforderlichen Geheimhaltung. Die Methoden der Kontrollgremien zur Erzielung von Transparenz sind jedoch von Land zu Land verschieden und reichen von der Veröffentlichung regelmäßiger Berichte bis zur Erstellung von Webseiten oder zum Einsatz sozialer Netzwerke. Nachstehend einige Beispiele für die Bemühungen der Kontrollgremien zur Förderung von Transparenz.

Regelmäßig detaillierte Berichte herausgeben

Der italienische Parlamentsausschuss für die Nachrichten- und Sicherheitsdienste und die Kontrolle von Staatsgeheimnissen (COPASIR), die französische Parlamentarische Delegation für Nachrichtendienste (DPR), das deutsche Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) und der Nachrichtendienst- und Sicherheitsausschuss des Parlaments (ISC) des Vereinigten Königreichs sind allesamt gesetzlich zur regelmäßigen Veröffentlichung von Berichten verpflichtet. Durch die regelmäßige Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die Arbeit der parlamentarischen Aufsichtsausschüsse wird die Transparenz gefördert.

Italien, COPASIR (2017); Frankreich, DPR (2017); Deutschland, PKGr (2016); Vereinigtes Königreich, ISC (2016)

Über die Inhalte der Anhörungen in Parlamentsausschüssen berichten

Der ISC des Vereinigten Königreichs gibt in seinem Jahresbericht einen Link zu den auf seiner Webseite gehosteten Abschriften der Anhörungen, die während des Berichtszeitraums stattgefunden haben. Auf diese Weise liefert er ein beträchtliches Maß an Informationen über seine Tätigkeit.

Vereinigtes Königreich, ISC (2016)

Berichte über die Anzahl der überwachten Personen

Die Jahresberichte der französischen Nationalen Kommission für die Kontrolle von Überwachungsmaßnahmen (CNCTR) und der deutschen G10-Kommission liefern Statistiken über die Anzahl der während des Berichtszeitraums überwachten Personen. Die Daten stammen aus der Ausübung der diesen Expertengremien gewährten Aufsichtsbefugnisse.

Frankreich, CNCTR (2016); Deutschland, Deutscher Bundestag (2017)

Bericht über die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste

Im Jahresbericht 2016 des belgischen Ständigen Kontrollausschusses für Nachrichten- und Sicherheitsdienste erläutert der Ausschuss seine Unterstützung für die internationale Zusammenarbeit der Nachrichtendienste in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer. In diesem Bericht stellt der Ausschuss auch eine Reihe von Grundsätzen vor, denen die internationale Zusammenarbeit der Nachrichtendienste sowie deren Beaufsichtigung unterliegen sollten.

Belgien, Ständiger Kontrollausschuss für Nachrichten- und Sicherheitsdienste (2016)

Auch die Befugnis zum Erlass rechtsverbindlicher Entscheidungen ist von wesentlicher Bedeutung. Wenngleich sämtliche EU-Mitgliedstaaten in ihrem Aufsichtssystem über mindestens ein unabhängiges Gremium verfügen, mangelt es einigen von ihnen an diesen Entscheidungsbefugnissen. Hervorgehoben wurde auch die Bedeutung der öffentlichen Kontrolle, wobei einige Befragten die von den Aufsichtsgremien veröffentlichten Berichte für nicht ausreichend informativ befanden. Darüber hinaus unterstrichen die Befragten, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen am Aufsichtsprozess beteiligten nationalen und internationalen Akteure wichtig ist, um der Fragmentierung der Aufsicht entgegenzuwirken.

„Steht in unserem Bericht tatsächlich mehr drin? Die Antwort lautet ja, und meiner Ansicht nach bestand nach Herrn Snowden zweifelsohne ein stärkerer Druck, mehr Informationen in den Bericht zu packen, und diese neue Gesetzgebung ist ein gutes Beispiel dafür, dass zu mehr Offenheit angeregt wird, und ich denke, wir werden auch weiterhin Druck ausüben ...“
(Expertengremium)

„Doch wenn es um die substantiellen Fragen geht: Was haben wir vom [Expertengremium] erfahren? Wie viele Abhöraktionen haben stattgefunden? Nicht nur, wie häufig wir uns getroffen haben, sondern auch worin der Inhalt dieser Diskussionen bestand. Gab es neuartige Entscheidungen? Gab es neuartige Technologien, auf die wir aufmerksam wurden? Ich möchte darüber informiert sein.“
(Organisationen der Zivilgesellschaft)

„[Es ist wichtig,] sicherzustellen, dass jedes in diesem Bereich mit Befugnissen ausgestattete Gremium versteht, was getan werden könnte ... Meiner Ansicht nach bewegen sich die Bedenken in Wirklichkeit rund um die Fragmentierung, die Komplexität und die fehlende Transparenz.“
(Datenschutzbehörde)

Die FRA-Studie ergab, dass die Kontrolle der internationalen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste weniger ausgereift ist – 17 Mitgliedstaaten sehen keine Aufsicht über diese Tätigkeit vor, wohingegen andere Mitgliedstaaten den Umfang dieser Aufsicht eingeschränkt haben. Einige Mitgliedstaaten haben Schutzbestimmungen eingeführt, die speziell auf den internationalen Informationsaustausch zugeschnitten sind, doch eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten (27) fordert lediglich die vorherige Zustimmung der Exekutive.

„Die immer weiter verbreitete Praxis der Regierungen, durch geheime Überwachung erlangte Informationen untereinander auszutauschen – eine Praxis, deren Nützlichkeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus abermals nicht infrage steht und die sowohl den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats als auch mit anderen Ländern betrifft – ist ein weiterer Faktor, der besondere Beachtung verdient, wenn es um externe Kontrolle und Rechtsmittel geht.“
(EGMR, Szabo und Vissy gegen Ungarn, Nr. 37138/14, 12. Januar 2016, Rn. 78)

„Es gibt eine Lücke in der Rechenschaftspflicht. Sie wissen, dass alle Aufsichtsgremien auf ihre nationalen Nachrichtendienste schauen und keiner darauf schaut, wie die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste als Ganzes läuft. Wenn unsere Nachrichtendienste die Informationen übermitteln, sehen wir uns an, wie sie die Vorschriften anwenden. Wir wissen nicht, was die anderen Nachrichtendienste mit diesen Informationen machen. Wir verfolgen immer ein Ende des Fadens und über das andere Ende wissen wir nichts.“
(Expertengremium)

Vielversprechende Praktik

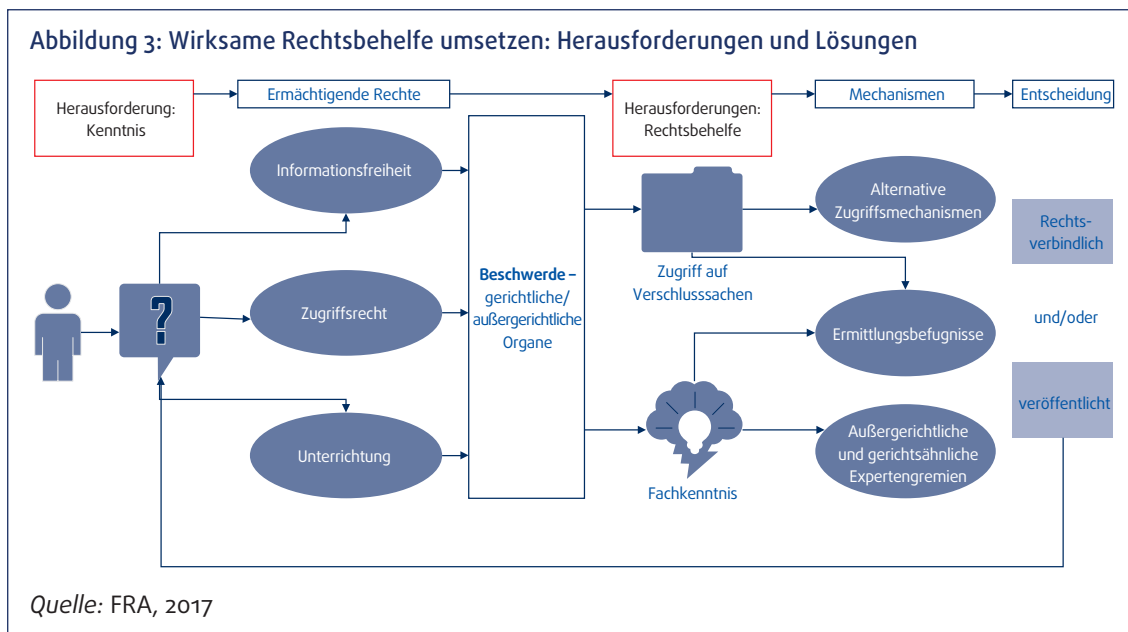
Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Kontrollgremien verbessern

Ein gleichberechtigter Zugriff auf die durch die internationale Zusammenarbeit erhaltenen Informationen könnte eine verbesserte internationale Zusammenarbeit zwischen den Kontrollgremien ermöglichen. 2015 starteten Kontrollgremien aus Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und der Schweiz ein gemeinsames Projekt, in dessen Rahmen jedes Gremium national eine Untersuchung in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer durchführt. 2017 stand ein Abschlussbericht an. Zwischenbewertungen zeigen jedoch bereits den Mehrwert dieser koordinierten Bemühungen.

Belgien, Ständiger Kontrollausschuss für Nachrichten- und Sicherheitsdienste (2016), S. 80; Niederlande, CTIVD (2017), S. 33.

Rechtsbehelfe

Der im Bereich der Nachrichtendienste bestehende Bedarf an Geheimhaltung kann sowohl die Wirksamkeit der Kontrolle als auch die Möglichkeiten des Einzelnen zur Einlegung von Rechtsbehelfen im Falle von Verstößen beeinträchtigen. Wenngleich das Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs auch im Zusammenhang mit der geheimen Überwachung



besteht, ist es von Natur aus beschränkt. Die befragten Expertinnen und Experten gaben an, dass bei den einzelnen Rechtsbehelfsorganen rund 10 bis 20 Beschwerden pro Jahr eingehen.

„Der Durchschnittsbürger weiß nicht einmal, an wen er eine Beschwerde zu richten hat.“ (Datenschutzbehörde)

„Der Schutz von Whistleblowern wird als nicht sehr effektiv angesehen. Deshalb ist aus dem politischen Raum immer wieder die Forderung erhoben worden, dass man einen umfassenden Whistleblowerschutz hier benötigt.“ (Expertengremium)

„Die ideale Situation wäre, wenn man niemals ‚nein‘ sagen müsste. Das würde ich in Zukunft gerne anstreben; ein Verständnis der inhärenten und rechtlichen Grenzen [seitens der Nachrichtendienste].“ (Justiz)

Außergerichtliche Rechtsbehelfe sind im Allgemeinen leichter zugänglich als gerichtliche Mechanismen, da sie kostengünstiger und schneller sind und weniger strengen Verfahrensregeln unterliegen. 25 Mitgliedstaaten ermöglichen Einzelpersonen, bei diesen Organen Beschwerden in Bezug auf Überwachung einzulegen. Um wirksam zu sein, müssen die Rechtsbehelfsorgane auch über bestimmte Befugnisse verfügen, insbesondere über den Zugriff auf Verschlusssachen und über die Befugnis zum Erlassen rechtsverbindlicher Entscheidungen. In den meisten Mitgliedstaaten sind Expertengremien oder Datenschutzbehörden mit derartigen Befugnissen ausgestattet.

„Meiner Ansicht nach hat die Regierung in diesem hochkomplexen Bereich neben ihren Ressourcen den zusätzlichen Vorteil, dass sie über die Tätigkeit [der Nachrichtendienste] Bescheid weiß und alles [für geheim erklären] kann, was ein Problem darstellt. Wir benötigen viel mehr Transparenz und Widerstandsfähigkeit vonseiten des innerstaatlichen Gerichts.“ (Organisationen der Zivilgesellschaft)

Gleichwohl tendierten die im Rahmen der FRA-Studie befragten Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte, Vertreterinnen/Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler dazu, die Wirksamkeit der bestehenden Rechtsbehelfe infrage zu stellen. Sie merkten an, dass nur wenige Personen wissen, dass ihnen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Darüber hinaus werden die Rechte auf den Zugriff auf Informationen über einzelne Akten und auf die Unterrichtung über die Überwachung nicht konsequent umgesetzt. Beide genannten Rechte können auf Grundlage verschiedener Gründe in Verbindung mit der nationalen Sicherheit eingeschränkt werden.

„Im vorliegenden Fall [...] hat es den Anschein, als sei der Einsatz von Sonderbefugnissen durch den Minister für Inneres und Beziehungen des Königreichs oder den Leiter der [Nachrichtendienste] oder auch einen untergeordneten Beamten [der Nachrichtendienste] genehmigt worden, in jedem Fall jedoch ohne eine vorherige Prüfung durch ein unabhängiges Organ, das den Einsatz hätte untersagen oder beenden können [...]. Darüber hinaus kann eine nachträgliche Überprüfung die Vertraulichkeit einer journalistischen Quelle nicht wiederherstellen, wenn diese bereits zerstört ist.“ (EGMR, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. u. a. gegen die Niederlande, Nr. 39315/06, 22. November 2012, Rn. 100-101)

Vielversprechende Praktik

Verweigerung von Rechten in transparenter Weise prüfen

In den **Niederlanden** und in **Deutschland** bewerten Kontrollgremien die Gründe, aus denen die Mitteilung von oder der Zugriff auf Informationen verweigert wurde.

Da in den Niederlanden zwischen 2007 und 2010 niemand unterrichtet wurde, beschloss das Kontrollgremium für Nachrichten- und Sicherheitsdienste (CTIVD) die Einleitung einer Sonderermittlung über die Informationspflicht. Das niederländische Kontrollgremium fand heraus, dass in der Zwischenzeit 13 Personen unterrichtet worden waren. Eine vergleichbare Untersuchung wurde 2016 eingeleitet.

In Deutschland kann die G 10-Kommission auf Grundlage der von den Nachrichtendiensten bereitgestellten Informationen entscheiden, Einzelpersonen zu unterrichten. 2016 entschied das Gremium, 1 040 Personen/Einrichtungen noch nicht zu unterrichten, und beschloss einstimmig, 188 dieser Personen zu keiner Zeit zu informieren. Im Rahmen der strategischen Überwachung beschäftigte sich die G 10-Kommission mit 58 Fällen in Bezug auf Informationen in Verbindung mit dem internationalen Terrorismus. In den meisten Fällen (51) setzte der Bundesnachrichtendienst (BND) die G 10-Kommission darüber in Kenntnis, dass die Person über die Überwachungsmaßnahme nicht individualisiert werden konnte. In sechs Fällen entschied die Kommission, die Bereitstellung der Information aufzuschieben; in keinem Fall lehnte sie die Information auf unbestimmte Zeit ab und in einem Fall nahm die Kommission zur Kenntnis, dass der BND die Information bereitstellte.

Siehe *Niederlande, (CTIVD) (2013) und CTIVD (2016), S. 14; Deutschland, Deutscher Bundestag (2017a), S. 6 und S. 8.*

Auch das mangelnde Fachwissen beim Umgang mit der Geheimhaltung und mit technischen Angelegenheiten ist bei gerichtlichen wie bei außergerichtlichen Kontrollakteuren ein Problem. In Bezug auf die Gerichte haben die Mitgliedstaaten mehrere Wege gefunden, diese Problematik anzugehen. Dazu zählt die Ausarbeitung alternativer kontradiktorischer Verfahren, die die Verwendung von Verschlussachsen erlauben, die Einrichtung von Zusammenarbeitsmechanismen, darunter auch mit den Nachrichtendiensten, um das Problem des mangelnden Fachwissens zu lösen, und die Einrichtung von gerichtsähnlichen Organen.

Derartige Lösungen zeigen, dass Hürden, wirksame Rechtsbehelfe zu erlangen, überwunden werden können. Ebenso ist die Festsetzung wirklicher eindeutiger Rechtsrahmen, die Ausarbeitung angemessener Schutzmechanismen und die Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle machbar. Dies ist der beste Weg, um zu gewährleisten, dass die durch die Überwachung ermöglichten verbesserten Sicherheitsmaßnahmen vollständig mit den Grundrechten übereinstimmen.

Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

Die folgenden Stellungnahmen stützen sich auf die in Teil II „Rechtsrahmen und Expertenmeinungen“ dargelegten wichtigsten Ergebnisse der FRA-Studie zur Überwachung durch Nachrichtendienste (*Surveillance by intelligence services – Volume II*).

Einen eindeutigen Rechtsrahmen bereitstellen

Die Nachrichtendienste tragen zum Schutz der nationalen Sicherheit bei. Damit ihnen dies gelingt, müssen sie häufig im Geheimen arbeiten. Die

internationalen und europäischen Menschenrechtsnormen erfordern jedoch, dass der Auftrag und die Befugnisse der Nachrichtendienste in einem Rechtsrahmen eindeutig festgesetzt sind und für diesen Rechtsrahmen Schutzmechanismen gegen willkürliche Handlungen zur Aufhebung der Geheimhaltung eingerichtet werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat entschieden, dass die nationalen Rechtsrahmen eindeutig, zugänglich und vorhersehbar sein müssen. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zur gesetzlichen Verankerung eines Mindestmaßes an Schutzmechanismen, wie die Festlegung der Art der Straftaten, die zu Überwachungsanordnungen führen können, und die Festsetzung

der Arten von Personen, die überwacht werden können. Die Feldforschung der FRA zeigt, dass die Rechtsvorschriften im Bereich der Überwachung als komplex gelten und ein eindeutigerer Rechtsrahmen mit aussagekräftigen Begriffsbestimmungen benötigt wird.

FRA-Stellungnahme 1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten über eindeutige, konkrete und umfassende nachrichtendienstliche Rechtsvorschriften verfügen. Die nationalen Rechtsrahmen sollten in Bezug auf die Aufträge und Befugnisse der Nachrichtendienste und die Überwachungsmaßnahmen, die diese einsetzen können, so detailliert wie möglich sein. Der Grundrechtsschutz sollte in den nachrichtendienstlichen Rechtsvorschriften eine zentrale Rolle spielen, mit Garantien für die Achtung der Privatsphäre und den Datenschutz im Rahmen der Erhebung, Speicherung, Verbreitung und des Zugriffs auf die Daten.

Umfassende Konsultation und Aufgeschlossenheit während des Gesetzgebungsverfahrens sicherstellen

Die Ausarbeitung nachrichtendienstlicher Rechtsvorschriften sollte eine offene Debatte unter den zentralen Interessengruppen beinhalten. Im Zuge der Diskussionen über die Entwürfe der nachrichtendienstlichen Rechtsvorschriften sollten sich die Regierungen Zeit dafür nehmen, die Bedürfnisse der Nachrichtendienste abzuklären und zu erläutern, welche Grundrechtsgarantien der Gesetzesentwurf enthält. Die Daten der FRA zeigen, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren eine Reform ihrer Rechtsvorschriften zu den Nachrichtendiensten und zur Terrorismusbekämpfung vorgenommen haben. Einige dieser Gesetzgebungsverfahren wurden im Zuge der Feldforschung der FRA offengelegt. Die befragten Expertinnen und Experten betonten den Bedarf nach einer umfassenderen Einbeziehung der zentralen Akteure und Interessenträger in die Ausarbeitung der nachrichtendienstlichen Rechtsvorschriften. In einigen Mitgliedstaaten finden anstelle einer möglichst schnellen Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften öffentliche Online-Konsultationen und lebhaft parlamentarische Diskussionen statt. Der *Grundrechtsbericht 2017* der FRA unterstrich den Bedarf einer solchen Vorgehensweise.

FRA-Stellungnahme 2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten eine umfassende öffentliche Konsultation durchführen, in die sie ein breites Spektrum von Interessensvertreterinnen und -vertretern einbeziehen. Außerdem sollten sie die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens gewährleisten und bei der Reform ihrer Rechtsvorschriften zur Überwachung die einschlägigen internationalen und europäischen Standards und Schutzbestimmungen einbeziehen.

Unabhängige Kontrolle der Nachrichtendienste mit hinreichenden Befugnissen und Zuständigkeiten sicherstellen

Die Einrichtung eines starken Kontrollmechanismus ist ein wesentlicher Bestandteil des Systems der Rechenschaftspflicht der Nachrichtendienste. Das Kontrollsystem sollte die Befugnisse der Nachrichtendienste widerspiegeln. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sieht vor, dass die Kontrollgremien unabhängig sein und über angemessene Befugnisse und Zuständigkeiten verfügen sollten. Die Ergebnisse der FRA-Studie zeigen, dass sämtliche EU-Mitgliedstaaten über mindestens ein unabhängiges Gremium in ihrem Kontrollsystem verfügen. Die Ergebnisse brachten jedoch auch Einschränkungen der vollständigen Unabhängigkeit zutage, da einige Kontrollgremien nach wie vor stark von der Exekutive abhängig sind: Das Gesetz gewährt ihnen keine rechtsverbindliche Entscheidungsgewalt, sie verfügen über ein begrenztes Personal und Budget oder ihre Büros befinden sich in Regierungsgebäuden.

FRA-Stellungnahme 3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ein robustes Kontrollsystem einrichten, das den Befugnissen und Zuständigkeiten der Nachrichtendienste entspricht. Die Unabhängigkeit der Kontrollgremien sollte gesetzlich verankert sein und in der Praxis Anwendung finden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten den Kontrollgremien angemessene Finanz- und Personalressourcen gewähren, einschließlich unterschiedlicher und technisch qualifizierter Fachkräfte. Die Mitgliedstaaten sollten den Kontrollgremien darüber hinaus die Befugnis zur Einleitung ihrer eigenen Ermittlungen sowie ständigen, vollständigen und direkten Zugriff auf die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Informationen und Dokumente gewähren. Die Mitgliedstaaten sollten die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen der Kontrollgremien gewährleisten.

Die Kontrolle durch hinreichendes technisches Fachwissen unterstützen

Das technische Fachwissen und die technischen Fähigkeiten der Kontrollgremien sind insbesondere in Anbetracht der rasanten technologischen Entwicklung von wesentlicher Bedeutung. Die Feldforschung der FRA lässt erkennen, dass das eingeschränkte IT-Fachwissen der Kontrollgremien und deren eingeschränkte technische Fähigkeiten gegenwärtig wie künftig eine große Herausforderung für den vollständigen Zugriff auf die Daten der Nachrichtendienste darstellen. Die befragten Expertinnen und Experten gaben an, dass sie sich zur Ergänzung ihres eigenen rechtlichen Fachwissens zuweilen auf externes Fachwissen verlassen müssen. Die Rechtsstudie der FRA zeigt, dass die Gesetze einiger EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich erfordern, dass die Kontrollgremien über technisches Fachwissen verfügen.

FRA-Stellungnahme 4

Die Gesetze der EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Kontrollgremien über Personal mit dem für die unabhängige Bewertung der oftmals hochgradig technischen Arbeit der Nachrichtendienste erforderlichen technischen Fachwissen verfügen.

Aufgeschlossenheit der Kontrollgremien gegenüber der Öffentlichkeit gewährleisten

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat unterstrichen, dass Nachrichtendienste und Aufsichtsgremien für ihre Arbeit rechenschaftspflichtig sein sollten. Sie sollten transparent sein und die Parlamente und die Öffentlichkeit wirksam über ihre Tätigkeiten informieren. Die FRA-Studie zeigt, dass in einigen Mitgliedstaaten eine verbesserte Transparenz unter gleichzeitiger Wahrung der erforderlichen Geheimhaltung erzielt wird. Nach Ansicht der im Zuge der Feldforschung der FRA befragten Expertinnen und Experten ist eine verbesserte Transparenz besonders wichtig. Die Methoden der Kontrollgremien zur Erzielung von Transparenz weisen jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede auf und reichen von der Veröffentlichung regelmäßiger Berichte bis zur Erstellung von Webseiten oder zum Einsatz sozialer Netzwerke.

FRA-Stellungnahme 5

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die öffentliche Berichterstattung zur Verbesserung der Transparenz zu den Aufträgen der Kontrollgremien zählt. Die Berichte der Kontrollgremien sollten frei zugänglich sein und detaillierte Überblicke über die Kontrollsysteme und die damit verbundenen Tätigkeiten enthalten (z. B. Genehmigungen von Überwachungsmaßnahmen, anhaltende Kontrollmaßnahmen, nachträgliche Ermittlungen und Beschwerdemanagement).

Kontinuität der Kontrolle fördern

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass die wirksame Kontrolle in jeder Phase des Prozesses eine „kontinuierliche Kontrolle“ erfordert. Die Ergebnisse der FRA-Studie zeigen in den EU-Mitgliedstaaten extrem unterschiedliche Kontrollstrukturen. Wenn verschiedene Gremien in die verschiedenen Kontrollphasen von der Genehmigung einer Überwachungsmaßnahme bis zur Überprüfung ihres Einsatzes einbezogen sind, können sich daraus mögliche Lücken oder Überschneidungen ergeben. Derartige Mängel untergraben die Zweckdienlichkeit der Schutzmechanismen. Die Feldforschung der FRA zeigt auf, dass die institutionelle und informelle Zusammenarbeit zwischen den Kontrollgremien innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung ist.

FRA-Stellungnahme 6

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass sich die Aufträge der Kontrollgremien gegenseitig ergänzen, sodass die Kontrollgremien insgesamt eine kontinuierliche Kontrolle leisten und geeignete Schutzmechanismen sicherstellen. Eine solche Komplementarität kann durch die informelle Zusammenarbeit der Kontrollgremien oder durch gesetzliche Mittel erzielt werden.

Schutzbestimmungen für geschützte Berufe verbessern

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass verbesserte Schutzbestimmungen benötigt werden, um journalistische Quellen im Rahmen der Überwachung zu schützen. Dieser Grundsatz gilt gleichermaßen für andere Berufe, die aufgrund übergreifender Prinzipien wie parlamentarische Vorrechte, Unabhängigkeit der Justiz und Vertraulichkeit

der Beziehungen zwischen Rechtsanwalt/Rechtsanwältin und Mandant/Mandantin ebenfalls größeren Schutz erfordern. Die FRA-Studie zeigt, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten trotz des Vorhandenseins verschiedener Vorgehensweisen über Gesetze verfügen, die verbesserte Genehmigungs- und Zustimmungsverfahren sowie strengere Kontrollen für die Verarbeitung von Daten vorschreiben, die im Rahmen der Überwachung von geschützten Berufen angehörnden Personen erfasst wurden.

FRA-Stellungnahme 7

Die EU-Mitgliedstaaten sollten spezifische rechtliche Verfahren festsetzen, um die beruflichen Vorrechte von Berufsgruppen wie Parlamentsmitgliedern, Mitgliedern der Justiz, Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälten und Medienfachleuten zu schützen. Die Umsetzung dieser Verfahren sollte durch ein unabhängiges Gremium beaufsichtigt werden.

Whistleblowern/ Whistleblowerinnen wirksamen Schutz gewährleisten

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass die Offenlegung von Missständen („Whistleblowing“) durch Beamte gewährleistet werden sollte. Hinweisgeber können einen wesentlichen Beitrag zu einem gut funktionierenden System der Rechenschaftspflicht leisten. Die FRA-Studie brachte zum Vorschein, dass es in den EU-Mitgliedstaaten verschiedene Vorgehensweisen zur Offenlegung von Missständen gibt. Die befragten Expertinnen und Experten brachten unterschiedliche Ansichten in Bezug auf den Schutz der Hinweisgeber zum Ausdruck.

FRA-Stellungnahme 8

Die EU-Mitgliedstaaten sollten einen wirksamen Schutz der Hinweisgeber in den Nachrichtendiensten gewährleisten. Solche Hinweisgeber erfordern ein Schutzsystem, das speziell auf ihr Arbeitsgebiet zugeschnitten ist.

Internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit unter Vorschriften stellen, die von Kontrollgremien bewertet wurden

Die rechtsvergleichende Analyse der FRA zeigt, dass nahezu sämtliche Mitgliedstaaten über Gesetze zur internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit verfügen. Gleichwohl schreibt lediglich ein Drittel aller Mitgliedstaaten den Nachrichtendiensten vor, interne Vorschriften zu Prozessen und Modalitäten der internationalen Zusammenarbeit abzufassen, einschließlich Schutzmechanismen in Bezug auf den Datenaustausch. Sofern diese Vorschriften existieren, sind sie im Allgemeinen geheim. Lediglich einige wenige Mitgliedstaaten erlauben die externe Bewertung der Vereinbarungen zur internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit.

FRA-Stellungnahme 9

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Vorschriften über den Ablauf des internationalen Austauschs nachrichtendienstlicher Informationen festsetzen. Diese Vorschriften sollten einer Überprüfung durch Kontrollgremien unterliegen, die bewerten sollten, ob die Verfahren zur Übermittlung und zum Erhalt von nachrichtendienstlichen Informationen die Grundrechte achten und angemessene Schutzmechanismen beinhalten.

Zuständigkeiten der Kontrollgremien für internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit gesetzlich vorschreiben

Die rechtsvergleichende Analyse der FRA zeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten über keine eindeutigen Bestimmungen darüber verfügen, ob die Kontrollgremien den Informationsaustausch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit beaufsichtigen können. Acht EU-Mitgliedstaaten legen die begrenzten oder unbegrenzten Zuständigkeiten der Kontrollgremien in Bezug auf den internationalen nachrichtendienstlichen Austausch fest. In drei EU-Mitgliedstaaten schließen die Gesetze jedwede Form der unabhängigen Kontrolle aus. In den übrigen 17 Mitgliedstaaten sind die Rechtsrahmen zur Festsetzung der Zuständigkeiten der Kontrollgremien in

Bezug auf den internationalen nachrichtendienstlichen Austausch Auslegungssache.

FRA-Stellungnahme 10

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Rechtsrahmen zur Regelung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit den Umfang der Zuständigkeiten der Kontrollgremien im Bereich der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste eindeutig festsetzen.

Kontrollgremien von der „Third-Party-Rule“ befreien

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste hindert die „Third-Party-Rule“ einen Nachrichtendienst vorbehaltlich der Zustimmung der Informationsquelle an der Weitergabe aller von einem Partner erhaltenen Informationen an Dritte. Die FRA-Studie hebt hervor, dass diese Regel die Informationsquellen schützt und das Vertrauen zwischen den zusammenarbeitenden Nachrichtendiensten gewährleistet. Die Daten der FRA zeigen jedoch, dass Kontrollgremien oftmals als „Dritte“ betrachtet werden und daher die der internationalen Zusammenarbeit entstammenden Daten nicht bewerten können. In einigen Mitgliedstaaten werden Aufsichtsgremien nicht länger als „Dritte“ betrachtet und haben demzufolge vollständigen Zugriff auf derartige Daten.

FRA-Stellungnahme 11

Ungeachtet der „Third-Party-Rule“ sollten die EU-Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, den Kontrollgremien vollständigen Zugriff auf die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit übermittelten Daten zu gewähren. Dies würde die Kontrollbefugnisse auf alle seitens der Nachrichtendienste verfügbaren und von diesen verarbeiteten Daten ausdehnen.

Wirksame Rechtsbehelfe vor unabhängigen Gremien mit Abhilfebefugnissen bereitstellen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass sich ein wirksamer Rechtsbehelf durch gerichtlichen und außergerichtlichen Organen gewährte Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse auszeichnet. Insbesondere sollte das Rechtsbehelfsorgan Zugang zu den Geschäftsräumen der

Nachrichtendienste und Zugriff auf die erhobenen Daten haben, zum Erlass rechtsverbindlicher Entscheidungen befugt sein und die Beschwerdeführer über das Ergebnis seiner Ermittlungen in Kenntnis setzen. Einzelperson sollten gegen die Entscheidung des Organs Berufung einlegen können. Die Daten der FRA zeigen, dass 22 EU-Mitgliedstaaten über mindestens ein außergerichtliches Organ mit Abhilfebefugnissen verfügen. In sechs Mitgliedstaaten fehlen diesen Organen allerdings die Befugnisse zum Erlass rechtsverbindlicher Entscheidungen und zum Zugriff auf Verschlusssachen.

FRA-Stellungnahme 12

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die gerichtlichen und außergerichtlichen Organe mit Abhilfebefugnissen über Befugnisse und Zuständigkeiten zur wirksamen Bewertung und Entscheidung über die Beschwerden von Einzelpersonen in Verbindung mit der Überwachung verfügen.

Verfügbarkeit außergerichtlicher Organe mit Abhilfebefugnissen gewährleisten

Die Daten der FRA zeigen, dass außergerichtliche Kontrollmöglichkeiten für Einzelpersonen besser zugänglich sind als gerichtliche Rechtsbehelfe, da sie einfacher, kostengünstiger und schneller sind. Die rechtsvergleichende Analyse der FRA zeigt, dass in 25 EU-Mitgliedstaaten Einzelpersonen im Bereich der Überwachung eine Beschwerde bei einem außergerichtlichen Organ einlegen können. In 10 Mitgliedstaaten verfügt lediglich ein außergerichtliches Organ über Abhilfebefugnisse, wohingegen in den meisten Mitgliedstaaten Einzelpersonen eine Beschwerde bei zwei oder mehr Organen mit Abhilfebefugnissen einlegen können.

FRA-Stellungnahme 13

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Einzelpersonen sowohl zu gerichtlichen als auch zu außergerichtlichen Rechtsbehelfsorganen Zugang haben. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten ermitteln, welche potentiellen Lücken Einzelpersonen an der wirksamen Überprüfung ihrer Beschwerden hindern, und gewährleisten, dass außergerichtliche Expertengremien bei Bedarf die Rechtsbehelfsmöglichkeiten ergänzen können.

Ermöglichen, dass von abgeschlossenen Überwachungsmaßnahmen Kenntnis genommen wird

Die rechtsvergleichende Analyse der FRA zeigt, dass die Informationsfreiheitsgesetze sämtlicher EU-Mitgliedstaaten eine nationale Sicherheitsausnahme enthalten. Die Ergebnisse der FRA zeigen darüber hinaus, dass sämtliche Mitgliedstaaten auf Grundlage der Vertraulichkeit der Daten der Nachrichtendienste und des Schutzes der nationalen Sicherheit oder laufender Überwachungstätigkeiten entweder die Rechte von Einzelpersonen auf Unterrichtung oder deren Recht auf den Zugriff auf ihre eigenen Daten einschränken. Die Gesetze einiger Mitgliedstaaten sehen alternative Methoden vor, um Einzelpersonen auf Überwachungsmaßnahmen aufmerksam zu machen und ihnen auf diese Weise die Einlegung eines wirksamen Rechtsbehelfs zu ermöglichen.

FRA-Stellungnahme 14

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die von den Nachrichtendiensten durchgeführte Prüfung des legitimen Zwecks und der Verhältnismäßigkeit vor der Beschränkung des Zugriffs auf Informationen in Bezug auf die nationale Sicherheit erfolgt. Der Vertraulichkeitsgrad sollte von einer zuständigen Behörde bewertet werden. Wenn die Unterrichtung oder Offenlegung nicht möglich sind, sollten die Kontrollen alternativ von Aufsichtsgremien im Namen der Beschwerdeführer durchgeführt werden.

Ein hohes Maß an Fachwissen in den Rechtsbehelfsorganen gewährleisten

Die Rechtsbehelfsorgane müssen über ein gutes Verständnis der Überwachungstechniken verfügen. Die Feldforschung der FRA hat Möglichkeiten zur informellen Behandlung von Mängeln in Bezug auf das technische Fachwissen ermittelt. Es hat sich gezeigt, dass der Austausch zwischen Rechtsbehelfsorganen, Expertengremien und Nachrichtendiensten das technische Verständnis der Prüfer vertieft und das gegenseitige Vertrauen fördert. Nationale Verfahren zur Ernennung spezialisierter Richter oder zur Einrichtung spezialisierter Gerichte oder Kammern zur Anhörung von Beschwerden in Bezug auf die Überwachung durch Nachrichtendienste tragen zum Ausbau des juristischen Fachwissens in diesem

Bereich bei. Solche Systeme können auch die verschiedenen Vereinbarungen über den gerichtlichen Zugriff auf Verschlusssachen erleichtern.

FRA-Stellungnahme 15

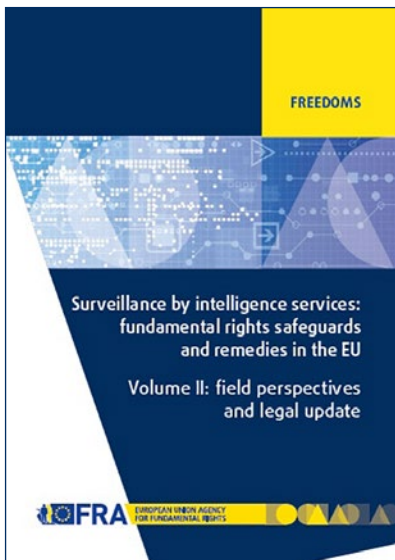
Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass in Fällen, in denen die gerichtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfsorgane nicht über das entsprechende Fachwissen zur wirksamen Bewertung der Beschwerden der Einzelpersonen verfügen, spezifische Systeme zur Behandlung dieser Lücken eingerichtet werden. Die Zusammenarbeit mit fachkundigen Aufsichtsgremien, technischen Expertinnen und Experten oder Mitgliedern der Nachrichtendienste kann wirksame Abhilfesysteme unterstützen.

Andere Menschenrechtsakteure unterstützen

Die Feldforschung der FRA hebt hervor, dass nationale Menschenrechtseinrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und in einigen Fällen auch Bürgerbeauftragte eine entscheidende Rolle in einem verbesserten System der Rechenschaftspflicht der Nachrichtendienste spielen können. Die Feldforschung der FRA zeigt jedoch auch, dass den Organisationen der Zivilgesellschaft oftmals die entsprechenden Ressourcen fehlen und nur wenige dazu in der Lage sind, Opfern angeblicher rechtswidriger Überwachung umfassende Dienstleistungen anzubieten.

FRA-Stellungnahme 16

Die EU-Mitgliedstaaten sollten den Handlungsspielraum für nationale Menschenrechtsgremien und -einrichtungen und für Organisationen der Zivilgesellschaft erweitern, denen im Aufsichtssystem eine wichtige Rolle als „Watchdogs“ zukommen kann.



Angesichts der wachsenden Bedrohungen durch Terrorismus, Cyber-Angriffe und ausgefeilte grenzüberschreitende kriminelle Netze ist die Arbeit der Nachrichtendienste dringlicher, vielschichtiger und internationaler geworden. Diese Arbeit kann einen starken Eingriff in die Grundrechte darstellen, und hierbei insbesondere in die Achtung der Privatsphäre und den Datenschutz. Obgleich der stetige technologische Fortschritt die Bedrohung eines solchen Eingriffs potentiell verschlimmert, kann das Missbrauchspotential durch wirksame Aufsicht und Rechtsbehelfe eingedämmt werden.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um den zweiten Bericht der FRA, der sich mit der Forderung des Europäischen Parlaments nach einer eingehenden Untersuchung der Auswirkungen der Überwachung auf die Grundrechte befasst. Er aktualisiert die diesbezügliche rechtliche Analyse der FRA aus dem Jahr 2015 und ergänzt diese Analyse durch Einblicke, die aus umfangreichen Interviews mit verschiedenen Expertinnen und Experten auf dem Gebiet der Nachrichtendienste und verwandten Gebieten, einschließlich des Gebiets der Beaufsichtigung der Nachrichtendienste, gewonnen wurden.

Weitere Informationen:

Der vollständige Bericht der FRA zur Überwachung durch Nachrichtendienste: Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der EU. Teil II: Rechtsrahmen und Expertenmeinungen (*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU - Volume II: field perspectives and legal update*) – ist auf Englisch erhältlich unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2015), *Surveillance by intelligence services - Volume I: Member States' legal frameworks*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- FRA-Europarat (2014), *Handbuch zum europäischen Datenschutzrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (verfügbar in den EU-Sprachen; Aktualisierung im Mai 2018)

Ein Überblick über die Tätigkeiten der FRA im Zusammenhang mit dem Datenschutz ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2018
Titelfoto: © Shutterstock



ISBN 978-92-9491-982-3